

金融円滑化法と失効後の政策課題

著者	三井 哲
雑誌名	名古屋学院大学論集 社会科学篇
巻	50
号	3
ページ	29-48
発行年	2014-01-31
URL	http://doi.org/10.15012/00000135

金融円滑化法と失効後の政策課題

三 井 哲

目 次

はじめに

1. 中小企業等に対する金融円滑化対策の総合的パッケージ

- (1) 金融円滑化法を構成する4つの柱
- (2) 検査・監督上の措置
- (3) その他の措置

2. 金融円滑化法の概要

- (1) 金融円滑化の意味
- (2) 金融円滑化法の内容
- (3) 金融機関に求められる対応
- (4) 金融機関が講ずるべき措置

3. 期間の延長と法が失効するまでに取組まれた施策

- (1) 期間の延長
- (2) 政策パッケージ

4. 各種統計から見た政策効果

- (1) 中小企業による利用状況
- (2) 金融機関による取組み状況
- (3) 倒産件数の動向
- (4) 銀行貸出の動向

5. 円滑化法期限到来前後の動き

- (1) 期限到来後の姿勢不変の徹底
- (2) 今後の見通し

おわりに

はじめに

2007年に米国で発生したサブプライムローン問題は、当初は一部の金融機関だけの問題であると認識されていたが、2008年9月に米国の大手投資銀行であったリーマン・ブラザーズが経営破綻すると、そのショック（リーマン・ショック）は国際的に飛び火し、金融恐慌の様相を呈するに至った。

わが国の金融機関の直接的な被害は比較的小さかったが、米国を中心とした海外の景気低迷による輸出の減少によって、製造業、とりわけ中小企業は、売上げの大幅な減少を招き、業況や資

金繰りが急激に悪化した。

また、当時、為替相場が円高に大きく振れたこともあり、中小企業の経営環境はいっそう厳しい状況となった。

このような厳しい経済情勢の中で発足した民主党新政権において、亀井金融担当大臣は、返済猶予制度を含めた「貸し渋り・貸し剥がし」対策を本格的に始動させ、その後金融庁担当政務三役による「「貸し渋り・貸し剥がし」対策の検討について」の公表につながり、立法化されたものが金融円滑化法である。

この法律は、民主党が08年12月29日に参議院に提出して否決・廃案となった「貸し渋り・貸し剥がし対策法案」がたたき台になっており、同法案が金融機関の努力目標を示しただけの穏やかなものであったことから、民主党政権の発足により、これが復活したとしても穏当なものになると当初は考えられていた。しかし、09年9月に金融担当大臣に就任した国民新党の亀井静香氏が「中小企業向け融資・住宅ローン元利金の3年間の返済猶予」という方針を表明したことから、金融機関からは、中小企業向け貸出債権の返済猶予を強制する「モラトリアム宣言」と受け取られ、また、企業からはこうした強制措置がとられると、銀行は新規貸出に慎重になり、かえって資金繰りに窮することになるとして批判が強まるなどの騒ぎになった。

こうした中で法案の検討が進められた結果、10月20日に金融庁が公表した「中小企業等に対する金融円滑化対策の総合的パッケージ」（素案）では、返済猶予は「強制」から「努力目標」に後退し、加えて返済猶予した貸出債権には信用保証協会の保証をつけて、当局の監督上の不良債権には計上しないことが織り込まれるなど、銀行に対する手厚い対策が加えられた。しかしこれに対しては、「将来、国民負担がかさむ」「銀行など貸し手のモラルハザードが深刻になる」という批判が高まり、最終的には、本スキームにおける信用保証の内容は大幅に縮小することになった。

このように紆余曲折はあったが、同年11月30日、2011年3月までの時限措置として「中小企業者等に対する金融の円滑化を図るための臨時措置に関する法律(以下金融円滑化法)」が成立し、年末金融に間に合うよう12月3日に公布、12月4日に施行された。

以下では、この金融円滑化法の概要とその効果について振り返り、また、法の期限終了後の動向について検討するものである。

1. 中小企業等に対する金融円滑化対策の総合的パッケージ

「中小企業者等に対する金融の円滑化を図るための臨時措置に関する法律(金融円滑化法)」は、厳しい状況にある中小・零細企業や、住宅ローンの借り手を支援するため、金融機関が中小企業や住宅ローンの借り手の申込みに対し、できる限り貸付条件の変更等を行うよう努めることを求めることなどを内容とするものであるが、この金融円滑化法を中心として、その実効性を確保するために、貸し渋り・貸し剥がし対策や検査・監督上の措置等をあわせて行うこととして「中小企業等に対する金融円滑化のための総合的なパッケージ」が10月22日に公表された。その概要

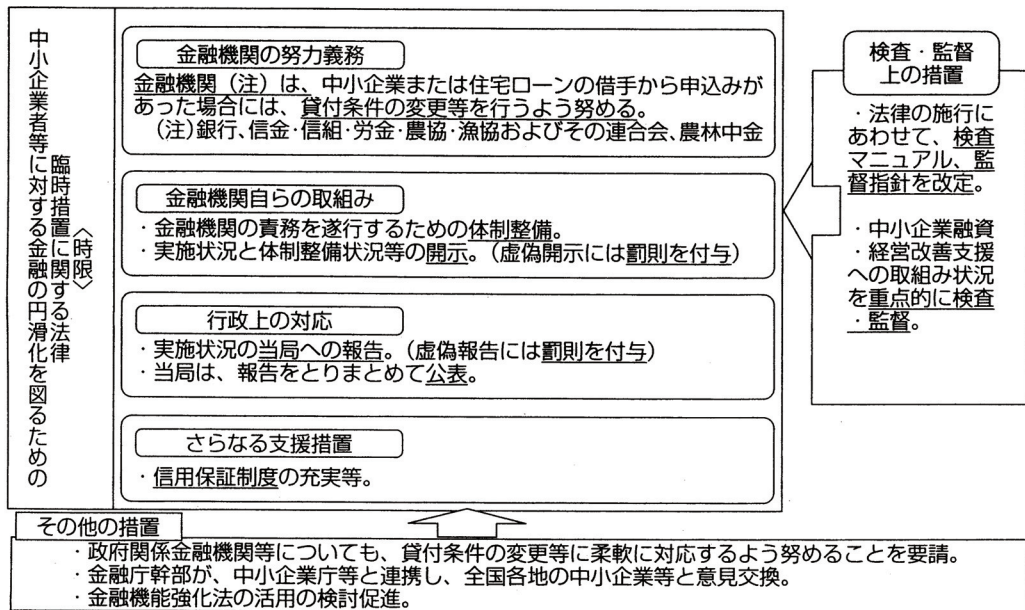


図1 中小企業等に対する金融円滑化対策の総合的パッケージ

は、以下の4本の柱からなっている（図1参照）。

（1）金融円滑化法を構成する4つの柱

1）金融機関の努力義務

金融機関に中小企業または住宅ローンの借り手から債務の負担の軽減の申込みがあった場合には、できる限り、貸付条件の変更等に努めることが求められた。

具体的には、金融機関は、事業資金の貸付にかかる債務を有する中小企業で、その債務の弁済に支障を生じているか、あるいは生ずるおそれがあるものから、その債務の弁済にかかる負担の軽減の申込みがあった場合には、その企業の事業についての改善または再生の可能性その他の状況を勘案しつつ、できる限り、その貸付の条件の変更、旧債の借換え、DES（デット・エクイティ・スワップ、後述）を実行するよう努めることが求められた。

申込みを受けた金融機関が、債務者の状況を丁寧に把握し、必要な貸付条件の変更等を行うことにより、中小企業は、資金繰りへの不安が減少し、本業に専念することが可能になり、雇用の維持を図ることができるようになることが期待できる。また、住宅ローンの借り手は、延滞等によって持家を手放さざるを得なくなる事態を未然に防いで、生活水準の維持・安定を図ることができることが期待される。

また、借入先が複数の金融機関にわたっている中小企業が多いことや、自力で経営改善・再生が困難であることを考慮して、金融機関に対して、他の金融機関や信用保証協会、中小企業向け再生支援機関などと連携を図りながら、貸付条件の変更等にできる限り努めることが求められ

た。これにより、借入先の複数の金融機関のうちの一つが貸付条件の変更等に消極的なために、他の金融機関も変更に踏み切れなくなるなどの状況が少なくなり、より積極的に貸付条件の変更等が行われるようになることが期待された。

2) 金融機関自らの取組み

金融機関に対しては、貸付条件の変更等の努力義務の実効性を確保するために、貸付条件の変更等を円滑に行うための体制整備、当該体制整備状況の概要や貸付条件の変更等の実施状況について開示し、また、当局へ報告することが義務付けられた。

体制整備の実施状況の報告を義務付けられたものとしては、具体的には、①顧客の申込みにかかる対応方針の策定、②貸付条件の変更等を円滑に行うための体制、③苦情等を適切に対処するための体制、④顧客の経営改善、再生支援を適切に行うための体制、⑤関連する記録の保存、などがある。これらの体制整備については、各金融機関の実情に沿って行うこととした。

他方、開示や報告については、内閣府令等によりその期間が定められ、「開示・報告のフォーマット」についても定められた。また、銀行は四半期ごとに、その他の金融機関は半期ごとに、開示対象期間終了後45日以内に開示・報告を行うこととされた。この開示や報告について、虚偽の記載等があった場合の罰則規定も設けられた。

3) 行政上の対応

金融円滑化法の実効性を確保するために、金融庁は検査・監督に際して、同法の趣旨を尊重することを規定し、①法律の施行にあわせて、検査マニュアル、監督指針について所要の改正を行うこと、②中小企業融資・経営改善支援への取組み状況について重点的に検査・監督を行うこと、という方針が示された。

また、前項の金融機関からの報告をとりまとめて、定期的に公表することが規定された。

4) さらなる支援措置

さらなる支援措置としては、信用補完事業、いわゆる信用保証協会による中小企業向け公的保証の充実のための措置について規定された。従来からの中小企業向け公的保証の規定を踏まえ、新たに「条件変更対応保証」として、信用保証の付されていない債権に関する貸付条件の変更等の際に、新たに債権の一定部分（4割）の信用保証を付することができる制度が設けられた。本制度により、これまでは、民間金融機関単独の債権で、貸付条件の変更等が困難となっていたものでも、金融機関のリスクが減じることによって、貸付条件の変更等を行いやすくなる効果が期待された。

(2) 検査・監督上の措置

金融円滑化法の実効性を確保するための検査・監督上の措置としては、上記のように、まず、①法律の施行にあわせて、検査マニュアル、監督指針について所要の改正を行い、次に、②中小

企業融資・経営改善支援への取組み状況について重点的に検査・監督を行うという方針が示された。

この方針を踏まえ、金融検査マニュアルの改定を行い、既存の「経営管理(ガバナンス)」に加え、新たに、金融機関におけるコンサルティング機能の発揮や金融円滑化一般を内容とする「金融円滑化編」を新設し、また、既存の法令等遵守、顧客保護等やリスク管理の部分を「リスク管理等編」としてとりまとめた。「経営管理(ガバナンス)」や「リスク管理等編」においても、金融円滑化の観点から必要な改定を行った。

新設された「金融円滑化編」は、検査において金融の円滑化および中小企業金融円滑化法の実効性確保のために特に留意すべき項目を整理したものである。また、金融の円滑化は、金融機関の重要な役割の一つであることから、金融円滑化法に関連する項目以外の項目については、同法の期限が到来した後の検査においても適用する恒久措置とした。

(3) その他の措置

実効性を高めるための措置として、政府関係金融機関等に対しても、本法の趣旨を踏まえ、貸付条件の変更等に柔軟に対応するよう努めることを要請するほか、金融庁幹部が、中小企業庁等と連携し、全国各地に赴き、借り手である中小企業者等と直接意見交換を行う、金融機能強化法について活用の検討の促進を図るなどの方策を提示した。

2. 金融円滑化法の概要

(1) 金融円滑化の意味

次に、金融円滑化法の内容を確認する前に、「金融円滑化」という言葉の示す意味を明らかにしておきたい。金融検査マニュアルによれば、この金融円滑化とは、次の①から⑥を言うと言われている。

- ① 円滑化法6条に規定する必要な措置の確保
- ② 金融機関が顧客の経営実態等を踏まえて、適切に新規融資や貸付条件の変更等を行うことの確保
- ③ 金融機関が中小企業の経営実態等を踏まえて、経営相談・経営指導および経営改善に関する支援を行うことの確保
- ④ 与信取引(貸付契約およびこれに伴う担保・保証契約)に関し、顧客に対する説明が適切かつ十分に行われることの確保
- ⑤ 顧客からの与信取引にかかる問合せ、相談、要望および苦情への対応が適切に実施されることの確保
- ⑥ その他金融仲介機能を積極的に発揮するために必要であると金融機関において判断した事項が適切になされることの確保

これらを整理すると、金融円滑化とは、「金融機関が適切に金融仲介機能を発揮するために、

中小企業との間のコミュニケーションを密にして、中小企業の相談に積極的に乗って、中小企業の立場を考えて行動する」ということを指していると言えよう。

(2) 金融円滑化法の内容

円滑化法はこのような目的を達成するため、金融機関の業務の健全かつ適切な運営の確保に配慮しつつ、中小企業に対する金融の円滑化を図るために必要な臨時的措置を定めている。具体的には、次に示すように、金融機関は中小企業の申込みに対し、できる限り貸付条件の変更等（貸付の条件の変更、旧債の借換え、中小企業者の株式の取得であって債務を消滅させるためにするものその他の債務の弁済にかかる負担の軽減に資する措置を言う）を行うよう努めることなどを内容としている（表1参照）。

これによって、金融機関は、債務の弁済に支障を生じている、またはそのおそれがある中小企業から申込みがあった場合には、できる限り貸付条件の変更等の措置をとるよう努める義務を負うことになる。

また、円滑化法は、金融機関が条件変更などの措置を円滑に行うことができるよう、①これらの措置の実施に関する方針の策定、②状況把握のための体制整備、③苦情相談対応のための体制整備、④事業改善・再生に向けた支援のための体制整備、⑤措置状況や苦情相談の状況の記録保存を義務付けている。さらに、円滑化法は、金融機関に対し、⑥実施状況と体制整備状況等の開

表1 中小企業金融円滑化法を柱とする制度の全体像（当初）

対象	借り手は中小・零細企業（大企業の子会社など除く）と個人 貸し手は銀行や借入金庫、信用組合などの預金取扱金融機関
期間	2011年3月末までの時限措置（延長も可能）
条件変更の中身	返済猶予、金利の減免、返済期限の延長、債権放棄など幅広く
取組状況の開示	銀行は3カ月ごと、その他は半年ごとに条件変更に応じた件数、 金額を報告・開示。断った場合も同様 虚偽の開示・報告には1年以下の懲役か300万円以下の罰金
不良債権基準の緩和	経営再建の可能性あれば不良債権に分類しなくてもよい。 経営改善計画づくりも最長1年間猶予
行政対応	来年度（2010年度）にも集中検査を実施。合理的な理由がなく 条件変更を断れば行政処分の発動も視野

日本経済新聞 2009年12月1日

示・報告を義務付けており、⑦虚偽の開示・報告に対しては罰則を定めている。

(3) 金融機関に求められる対応

1) 債務の弁済にかかる負担の軽減の申込みがあった時の対応

金融機関に対して、中小企業から債務の弁済にかかる負担の軽減の申込みがあった時等における対応として、できる限り債務の弁済にかかる負担の軽減に資する措置をとるべく努力しなければならない。

具体的には、金融機関は、当該金融機関に対して事業資金の貸付にかかる債務を有する中小企業であって、当該債務の弁済に支障を生じており、または生ずるおそれがあるものから当該債務の弁済にかかる負担の軽減の申込みがあった場合には、当該中小企業の事業についての改善または再生の可能性その他の状況を勘案しつつ、できる限り、当該貸付の条件の変更、旧債の借換え、DES（デット・エクイティ・スワップ）をとるよう努めなければならない。

また、金融機関が、前述の取組みを行うにあたり、当該中小企業に対して貸付にかかる債権を有する他の金融機関、信用保証協会等がある場合には、これらの者と緊密に連携することが求められた。

2) 信用供与についての対応

中小企業に対する新規融資を含め、中小企業者に対する信用供与については、当該中小企業者の特性及びその事業の状況を勘案しつつ、できる限り、柔軟にこれを行うよう努めなければならない。

この点については、金融機関は以前から地域密着型金融の推進等でさまざまな取組みを行ってきたことから、上記金融円滑化法3条の規定は、従来の地域密着型金融への取組みなどを継続・発展させ、中小企業に適した資金供給手法の徹底を求めたものと言える。

3) 対応措置の実施に関する方針の策定等

金融機関は、中小企業から債務の弁済にかかる負担の軽減の申込みがあった場合等の対応を円滑にすることができるよう、対応措置の実施に関する方針の策定、対応措置の状況を適切に把握するための体制整備等の必要な措置を講じなければならないとされた。

(4) 金融機関が講ずるべき措置

上記対応を求められる金融機関が講ずるべき措置としては、以下のものがあげられている。

1) 対応方針の策定

前述の対応方針の内容について、円滑化監督指針（2009年12月）では、①貸付条件の変更等に関する対応方針や態勢整備について可能な限り具体的に記載する。②円滑化法の施行日前における対応との違いがある場合には、その内容を明確かつ具体的に記載する。

などが求められた。

また、金融検査マニュアルでは、上記の対応方針のほかに、金融機関の取締役会において行内規定等によって次の点を明確に定めることが求められた。

- ① 金融円滑化管理に関する担当取締役および取締役会等の役割・責任
- ② 新規融資や貸付条件の変更等の申込みに対する適切な審査が行われることの確保
- ③ 中小企業に対する経営相談・経営指導および中小企業の経営改善に向けた取組みに関する支援の適切性の確保
- ④ 顧客の事業価値を適切に見極めるための能力の向上に関する方針
- ⑤ 新規融資や貸付条件の変更等の相談・申込みに対する顧客説明の適切性・十分性の確保
- ⑥ 新規融資や貸付条件の変更等の相談・申込みに対する顧客からの問合せ、相談・要望および苦情への対応の適切性・十分性の確保

以上から、金融円滑化法や金融検査マニュアルは、金融機関に対して借り手である中小企業から債務弁済の負担軽減の申込みがあった場合には、各行がどのような方針で臨むかを定めること、そして実際に中小企業からの申込みがあった場合に、どのような対応をとっているかをモニタリングするための体制整備、中小企業からの苦情相談を適切に行う体制の整備、中小企業からの申込みがあった後に適切な支援を行うための体制の整備などを求めたものとなっている。

また、金融機関が策定した対応方針は、金融機関内に周知される必要があり、その実施状況については定期的に検証し、必要に応じて見直さなければならないとされた。

2) 説明書類の公衆縦覧

金融機関は、中小企業から債務の弁済にかかる負担の軽減の申込みがあった場合等における対応を円滑にとることができるよう、対応措置の実施に関する方針の策定、対応措置の状況を適切に把握するための体制整備等の必要な措置を講じなければならないとされた。

3) 行政庁への報告等

金融機関は、対応措置等の詳細に関する事項を行政庁に報告しなければならない。また、前述のように、内閣総理大臣は、これらの報告をとりまとめて、おおむね6カ月に一度、その概要を公表しなければならないこととした。

4) その他金融検査マニュアルが求めるもの

上記のほかに金融検査マニュアルでは、金融円滑化管理規程と金融円滑化管理マニュアルの策定を求めている。これに対応するために、取締役会等は、金融円滑化管理方針に金融円滑化管理に関する取決めに明確に定めた内部規程を金融円滑化管理責任者に策定させた上で、金融機関内に周知させなければならない。また、金融円滑化管理責任者は、金融円滑化管理規程に則った金融円滑化マニュアルを策定すること、などが必要となった。

3. 期間の延長と法が失効するまでに取組まれた施策

(1) 期間の延長

金融円滑化法は、前述のように、適用期限2011年3月末に効力を失う時限立法として成立したが、その後2回の期限の延長が行われた。

1回目の延長は、同法制定から1年後の2010年12月である。当時、全国の金融機関は、中小企業からの貸出条件の見直しの申し出の8割程度に対して応じていたことから、金融庁は、同法の趣旨が一定程度金融機関に浸透したと評価していた。しかし、一方で、景気の回復が軌道に乗らない当時の経済状況を背景に、中小企業の事業活動の円滑な遂行およびこれを通じた雇用の安定が望まれたことから、「円滑化法終了後も金融機関による金融仲介機能が適切に発揮される環境の整備を目指す」ために、円滑化法を継続する必要があると判断し、同法の延長を決定した。

金融庁は、この期限の延長に際して、同法に基づく金融監督に関する指針（コンサルティング機能の発揮にあたり、金融機関が果たすべき具体的な役割、以下「円滑化指針」）を策定し、経営再建計画の策定・実行のためのコンサルティング機能として金融機関が果たすべき役割を明確にした。具体的には、企業再生支援機構¹⁾、中小企業再生支援機構の活用、DES・DDS²⁾の活用などを通じた本格的な事業再生の取組みを促すものである。

また、円滑化法施行時から負担が重いとして評判の良くなかった開示・報告資料の簡素化を図るための、「中小企業者等に対する金融の円滑化を図るための臨時措置に関する内閣府令の一部を改正する内閣府令」等を公布・施行し、金融機関の事務負担を軽減するという措置も講じた。

1回目の延長から1年後の2011年12月には、円滑化法の期限を平成25年3月末まで最終延長することを決定した。最終延長とは、この期限延長が最後の期限延長であるという意味で、2011年12月時点で、同法の期限（失効時期）が2013年3月末になることが確定したことを意味している。

円滑化法の再延長がなされた理由は、事業再生に向けたソフトランディングを図るためであるとされ、当時の金融担当大臣によれば、次のように説明されている。

- ① 1回目の延長後、金融庁は、各種データの分析、中小企業者や金融機関と意見交換などにより、円滑化法の施行状況、その効果・影響などについて注視してきた。
- ② 金融機関の円滑化法への対応状況については、円滑化法施行後の約2年間にわたる取組みにより、貸付条件の変更等の実行率が9割を超える水準となったこと、金融機関相互の連携がよく行われるようになったことなど、基本的に、取組が定着してきたとみられる。
- ③ 一方で、貸付条件の再変更等が増加しており、貸付条件の変更等を受けながら経営改善計画が策定されない中小企業者も存在するなどの問題点が指摘されている。
- ④ このような点を勘案すると、金融規律の確保（健全性の確保・モラルハザード防止）のための施策を講じる一方、金融機関によるコンサルティング機能のいっそうの発揮を促し、中小企業者等の真の意味での経営改善につながる支援を強力に推し進めていく（出口戦略³⁾）必要がある。

- ⑤ このためには、外部機関や関係者の協力も得つつ、検査・監督上の対応も含め、総合的な出口戦略を講じることにより、中小企業者等の事業再生等に向けた支援に軸足を移していくことが必要。しかし、そうした移行は円滑に進めていく（ソフトランディング）必要があるため、現行の円滑化法を今回に限り13年3月末まで再延長することが適切と判断した。

すなわち、出口戦略を進めてソフトランディングを実現するための期間を設けるために円滑化法の最終延長が行われたということになる。

(2) 政策パッケージ

この金融担当大臣談話と同時に金融庁が公表した資料によれば、政府が出口戦略を進め、ソフトランディングを実現するため、最終期限までの1年間に、①金融円滑化にかかる取組み、②金融規律の確保にかかる取組み、③中小企業等に対する支援措置にかかる取組み、について集中的に取組むこととした。

また、12年4月に内閣府・金融庁・中小企業庁の連名で公表された「中小企業金融円滑化法の最終延長を踏まえた中小企業の経営支援のための政策パッケージ」(以下、「政策パッケージ」)は、金融円滑化法の最終期限までの1年間で、中小企業の事業再生・業種転換等の支援をより実効性のあるものにするための枠組みづくりを行うという観点から策定されたもので、①金融機関によるコンサルティング機能のいっそうの発揮、②企業再生支援機構および中小企業再生支援協議会の機能および連携の強化、③その他経営改善・事業再生支援の環境整備の取組みを強力に進めることを目指している。

政策パッケージの目的は、金融円滑化法の出口戦略に向け、中小企業の事業再生・業種転換等の支援の実効性を高めることである。これは、抜本的な事業再生、業種転換、事業承継等の支援が必要な先は、専門的な知見や第三者的な視点が必要であることに加え、地域にまたがる案件や債権者調整が必要な案件など、金融機関単独では対応が困難な案件が少なからず存在するため、そのような先については、企業再生支援機構や中小企業再生支援協議会の活用など、外部専門家や外部機関等と連携を図りながら、中小企業の経営支援の実効性を最大限に高めることを狙っている。

上記3項目の具体的な内容としては、以下の方策が示されている。

1) 金融機関によるコンサルティング機能のいっそうの発揮

以下の取組みによって、金融機関によるコンサルティング機能のいっそうの発揮を促す。

- ① 各金融機関に対し、中小企業に対する具体的な支援の方針や取組状況等について集中的なヒアリング（「出口戦略ヒアリング」）の実施。
- ② 抜本的な事業再生、業種転換、事業承継等の支援が必要な場合には、判断を先送りせず、外部機関等の第三者的な視点や専門的な知見を積極的に活用する旨を監督指針に明記（監督指針の一部改正により、2012年5月より適用）。

2) 企業再生支援機構および中小企業再生支援協議会の機能および連携の強化

内閣府、金融庁、中小企業庁は緊密に連携して以下の施策を実施することにより、両機関の機能および連携を大幅に強化する。

- ① 企業再生支援機構（以下、「機構」）においては、以下の取組みを横極的に推し進め、中小企業の事業再生を支援する仕組みを再構築する。
 - ・中小企業の事業再生支援機能を抜本的に強化するため、専門人材の拡充を図る。
 - ・中小企業再生支援全国本部（以下、「全国本部」）や中小企業再生支援協議会（以下、「協議会」）との円滑な連携を図るため、企画・業務統括機能を強化するとともに、協議会との連携窓口を設置する。
 - ・中小企業の実態にあわせた支援基準の見直しを行うとともに、協議会では事業再生支援の実施が困難な案件を中心に積極的に取り組む。
 - ・デュー・デリジェンス等に係る手数料の負担軽減を図る。
- ② 協議会においては、以下の取組みを行うことにより、その機能を抜本的に強化する。
 - ・金融機関等の主体的な関与やデュー・デリジェンスの省略等により、再生計画の策定支援をできる限り迅速かつ簡易に行う方法を確立する。
 - ・事業再生支援の実効性を高めるため、地域金融機関や中小企業支援機関等の協力を得て、専門性の高い人材の確保および人員体制の大幅な拡充を図る。
 - ・経営改善、事業再生、業種転換、事業承継等が必要な中小企業にとって相談しやすい窓口としての機能を充実し、最適な解決策の提案や専門家の紹介等を行う。
- ③ 機構および協議会においては、以下の取組みを行い、連携を強化する。
 - ・機構または協議会が相談を受けた案件について、他方が対応した方が効果的かつ迅速な支援が可能となる場合には、相互に案件の仲介等を行う。このため、機構と全国本部は連携して、相互仲介ルールを策定する。
 - ・事業再生支援機能の向上や相談機能を実務面から支援するため、機構と全国本部は連携して、中小企業の経営状況の把握・分析や支援の手法等に係る改善や指針等の策定を行い、それらを協議会とも共有する。
 - ・機構は、協議会が取り組む案件について、相談・助言機能を提供する。
 - ・機構および全国本部は、協議会や金融機関が必要とする専門性を有する人材を紹介できる体制の構築を進める。
 - ・機構、協議会および全国本部との間で、「連携会議」を設置する。

3) その他経営改善・事業再生支援の環境整備

このほか、事業再生支援の環境整備のために、内閣府、金融庁および中小企業庁は、以下の施策を実施することとした。

- ① 各地域における中小企業の経営改善・事業再生・業種転換等の支援を実効あるものとするため、協議会と機構を核として、金融機関、事業再生の実務家、法務・会計・税務等の専門

家、中小企業関係団体、国、地方公共団体等からなる「中小企業支援ネットワーク」⁴⁾を構築する。

- ② 地域における事業再生支援機能の強化を図るため、地域金融機関と中小企業基盤整備機構が連携し、出資や債権買い取りの機能を有する事業再生ファンド⁵⁾の設立を促進する。
- ③ 公的金融機関による事業再生支援機能を充実させるため、資本性借入金を活用した事業再生支援の強化について検討する。
- ④ 以上に加え、中小企業の事業再生・業種転換等の支援の実効性を高めるための施策を検討する。

4. 各種統計から見た政策効果

(1) 中小企業による利用状況

次に、円滑化法施行後の中小企業等の支援策の利用状況を確認する。金融庁が2013年8月に公表した「中小企業金融円滑化法に基づく貸付条件の変更等の状況について」によれば、中小企業による貸付条件変更等の申込みに対する銀行等の対応状況は2013年3月末の時点で以下の通りである（図2参照）。

まず、貸付条件の変更等の申込みは436万9,962件（金額ベースでは119兆6,000億円）で、このうち、①実行されたものが407万5,064件（金額ベースでは112兆3,490億円）、②謝絶されたものが10万7,528件（金額ベースでは29,202億円）、③審査中のものが7万3,899件（金額ベース2兆363億円）、④取り下げられたものが11万3,471件（金額ベースで2兆2,921億円）となっている。実行率（申込案件に対する実行した案件の割合）は97.4パーセントである。

この数字から、金融機関が金融円滑化法の施行後、貸付の条件の変更等への取組みや金融円滑

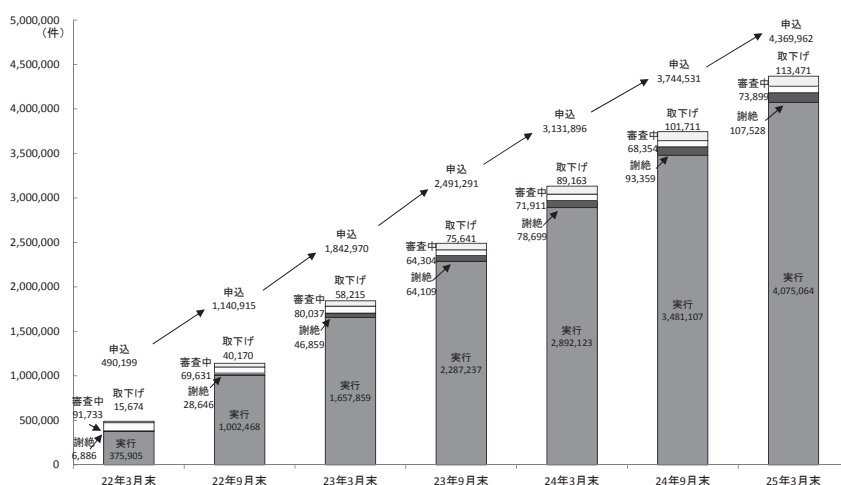


図2 各期末までの申込件数（累計）及びその処理の状況（中小企業向け）
（出所）金融庁HP

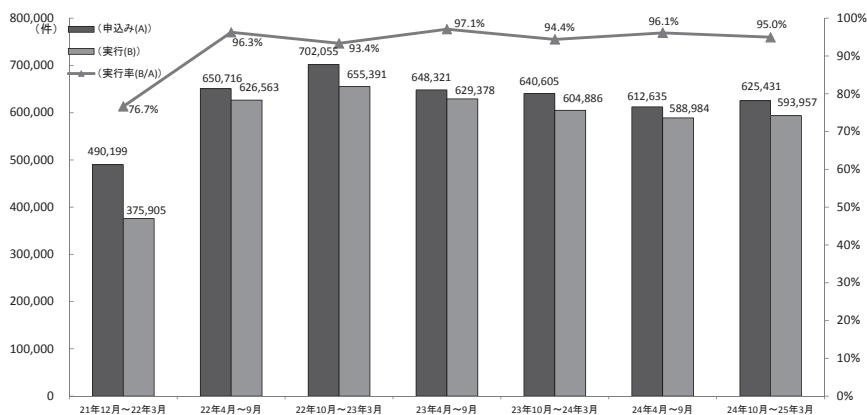
化の態勢整備に積極的に取り組んできたことをうかがうことができる。

同法を利用している中小企業数は公表されていないが、2012年3月時点で、平均取引金融機関数3.5、再リスク率（金融円滑化法に基づく条件変更等の申込みを行い、条件変更等の実行を受けた後、再度、条件変更等の申込みを行った中小企業が、同法に基づく条件変更等の申込みを行った中小企業全体に占める割合）8割と仮定して、利用企業数を推計した例があるので、この計数を援用すると、65万社（ $408\text{万} \div 3.5 \div 1.8$ ）程度が条件変更等を受けたと試算される。わが国の中小企業数は約420万社とされることから、約15%の中小企業が制度を利用したということになる。また、貸付条件の変更等の申込みの件数は、(図2)に示されるように、22年3月末の49万件から25年3月末には436万件へと每期順調に増加を続けた。貸付条件の変更等の申込みが銀行に受け入れられ、リスクが実行されても、いずれは元利合計額を返済しなければならないものであるが、法の施行前に比べれば、中小企業経営者が条件変更の相談などをしやすくなったことは間違いなく、厳しい経営状況に陥っていた中小企業にとっては、強力な支援材料になったものとみられる。

(2) 金融機関による取組み状況

中小企業からの借入条件変更の申込み件数は22年4～9月期から每期コンスタントに60万件強から70万件あり、それに対する実行率は95%前後に達している（図3参照）。

金融円滑化法が施行された当時、金融機関は、①円滑化法の施行により、努力義務ではあるものの、少なくとも中小企業からの提案を真摯に受け止めなければならないこと、②謝絶理由の説明などは適切に行われる必要があること、③金融機関がとった措置等について公衆に縦覧させる義務があり、監督官庁に報告する義務もある、という説明を受けていたことから、金融機関にとっては、実質的には法的効力を有する義務であると言えるという見方もあったが、上記の金融機関による実行率をみると、金融円滑化法上の努力義務の効力はかなり強いものがあつた。



(注) 実行率は、各期間における実行件数と申込件数から算出したもの。

図3 各期間における貸付条件変更等の申込件数等推移（中小企業向け）
(出所) 金融庁HP

(3) 倒産件数の動向

2000年以降の倒産件数、および負債総額の動向をみると、東京商工リサーチの調べによれば倒産件数、金額とも2000年以降減少傾向にあり、バブル崩壊による景気の落ち込みがようやく底入れし、回復に向かう兆候が出てきたが、2007年に発生したサブプライムローン問題と2008年9月のリーマン・ショックに端を発する景気の停滞により、負債総額は2006年を底に上昇に転じた（図4参照）。しかし、この2008年をピークに、件数、金額とも、再び減少に転じている。その背景には、計数的には把握できないものの、景気の回復に加えて、金融円滑化法による中小企業の資金繰り支援が少なからず貢献しているものと見られる。

なお、負債総額については、2008年にはリーマンブラザーズの3兆円、2010年はJALの1兆円強が含まれており、これらの要因を取り除くと、件数の動向とほぼ同じ傾向をたどっている。

また、2013年度4-9月期の全国企業倒産（負債額1,000万円以上）は、件数が5,505件（前年同期比9.0%減）、負債総額は1兆7,990億4,500万円（同0.5%減）で、倒産件数は、年度上半期としては5年連続の減少となった。6,000件を下回ったのは1991年度以来で、22年ぶりの低水準となった。これも、中小企業金融円滑化法の終了に対応した政府の「中小企業金融モニタリング体制」や、金融庁の「監督指針」改正などで、低迷していた中小企業向け貸出が増えていること、さらに、金融機関が円滑化法終了後も中小企業のリスク要請に応じていることが影響しているものとみられる。

負債総額は、年度上半期としては過去20年間で最少となった。負債10億円以上の大型倒産が173件で、1990年度上半期の105件以来の低水準だったことが影響している。

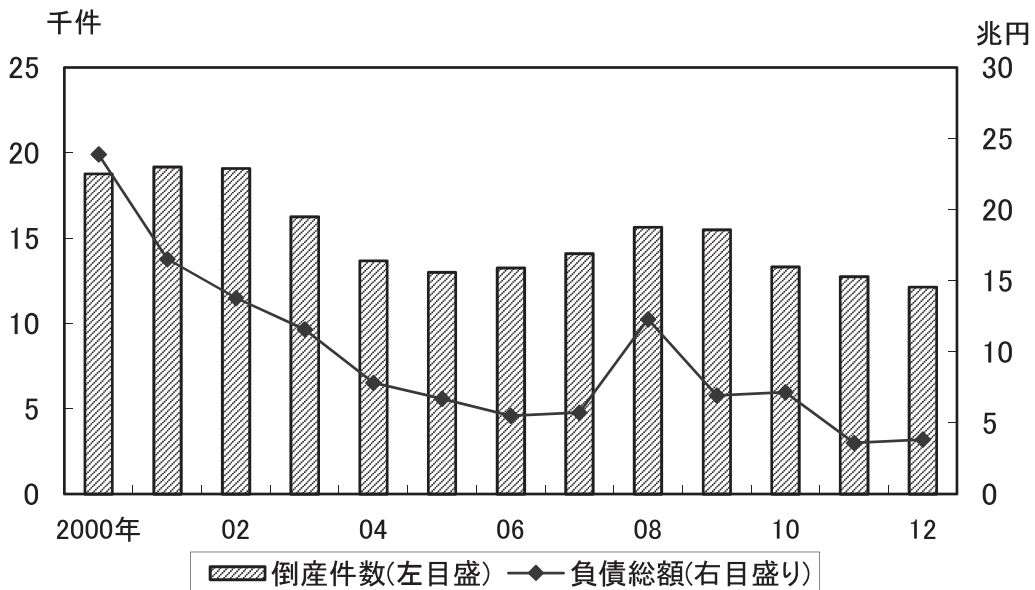


図4 倒産件数と負債総額の動向

（資料）東京商工リサーチ

(4) 銀行貸出の動向

次に日銀統計（業種別貸出先別貸出金）によって、同時期の銀行の中小企業向け貸出の動向をみると、国内銀行の中小企業向け貸出残高と信用金庫の貸出残高を加えたものを中小企業向け貸出残高とすると、11年の6月を底に緩やかな増加傾向に転じている（図5参照）。

しかし、貸出の増加は主として国内銀行の増加によってもたらされており、信用金庫の貸出残高は、引き続き弱含みで推移している。金融円滑化法が求める債務の弁済に支障を生じている中小企業からの申込みに対し、貸付条件の変更等の措置などには対応できたものの、より小規模な企業との取引が中心である信用金庫は、リーマンショック後の企業の資金需要が低迷する中で、貸出額の増加には至っていない。数字から見る限り、取組済みの貸出のリスクには応じているものの、新規の貸出には慎重に対応している可能性がある。一方、より大きな業態である地方銀行などは、金融円滑化法をてこにして、中小企業取引を拡大しようとしている可能性がうかがわれる。

5. 円滑化法期限到来前後の動き

(1) 期限到来後の姿勢不変の徹底

円滑化法附則2条では、「この法律は、平成25年3月31日限り、その効力を失う。ただし、同日までに行われた第4条第1項に規定する申込み、同条第2項に規定する確認及び同条第3項に規定する求め並びに第5条第1項に規定する申込みに係る事案については、同日後もなおその効力を有する」と規定しており、政府が引き続き支援していく姿勢が明らかにされている。

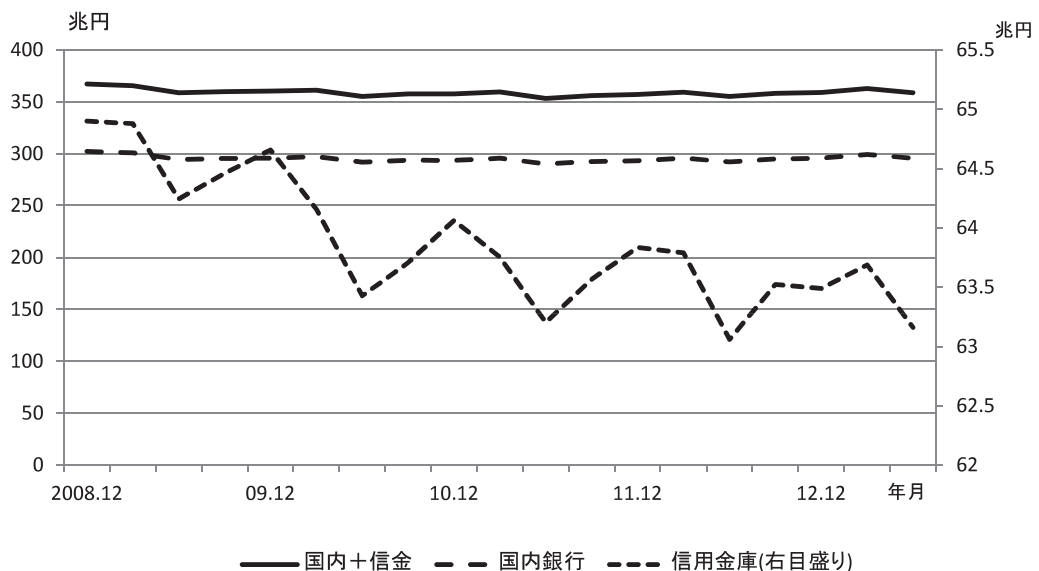


図5 中小企業向け貸出残高の推移

（資料）日本銀行

しかし、12年4月以降、金融円滑化法を利用していた企業の倒産が増えはじめている。東京商工リサーチの調べによると、円滑化法の利用企業の倒産件数は、特に12年6月頃から増加テンポが高まる気配を見せはじめている（図6参照）。これは、融資の返済負担を軽減されても本業を回復できない企業が多い中、同法の期限切れを控え、金融機関側が借換えに応じないケースも出てきたことが一因とされている。この背景には、期限切れ後は再生を見込めない融資先は「不良債権」として引当金を積みまなければならないとして、金融機関が支援してきた企業への対応を少しずつ変えてきたこともあると言われている。

こうした動きに対して、12年7月に閣議決定された「日本再生戦略」⁶⁾において、金融検査の目線やスタンスは、円滑化法終了後も何ら変わらないことを明記して注意を喚起した。

また、これを受けて、11月1日には金融担当大臣が、法の期限後も金融検査の目線やスタンスは従来と何ら変わらないとの談話を発表している。

この談話について、金融庁担当者は次のようにコメントしている。

- ① 金融担当大臣が談話を発表しているとおり、不良債権に該当しないための要件は恒久措置であり、定義も変わらないと言っている以上、金融円滑化法の期限到来後に、検査の目線を従来よりも厳格化させる考えはまったくない。

同法の施行にあわせて新設した金融検査マニュアルの金融円滑化編にある大半の項目は同法の期限到来後もマニュアルの検証項目として継続されるので、金融検査においてもその実施状況を引き続き検証することになる。

- ② 貸付条件の変更を行っても不良債権（貸出条件緩和債権）に該当しない要件は恒久措置だが、金融円滑化法が終了すると同要件のもとで条件変更を行った債権の多くが不良債権化するとの誤解が一部にあるため、大臣談話において、「金融円滑化法の期限到来後も不良債権の定義は変わらない」とあえて念を押さざるを得なかった。

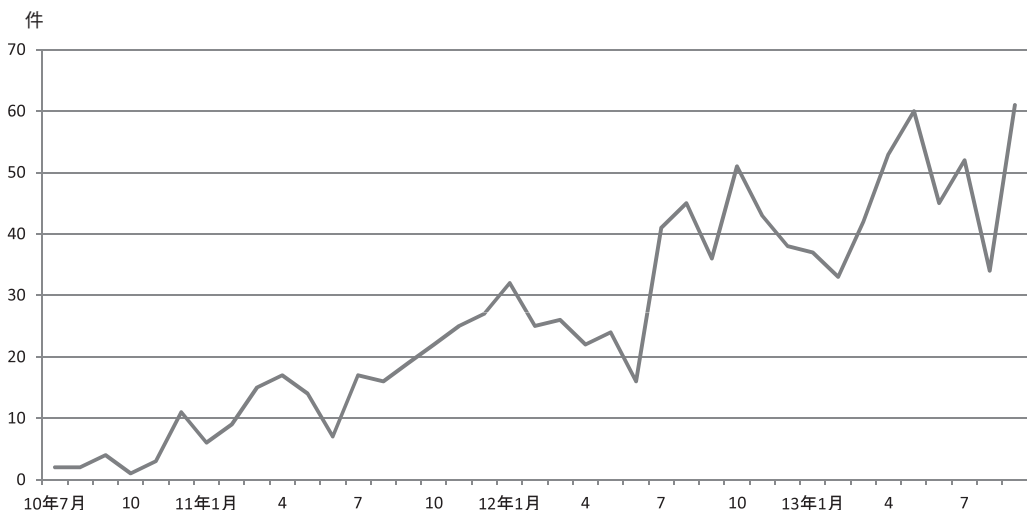


図6 金融円滑化法利用企業の倒産件数の推移

(資料) 東京商工リサーチ

不良債権にならないための要件は、以前は、中小企業融資の貸付条件変更にあたり、不良債権に該当しないためには3年以内に経営再建が達成できる経営改善計画の策定が必要であった。これが現在は、中小企業はおおむね5年以内、最長10年以内に経営再建を達成できる経営改善計画があれば不良債権に該当しないことになっている。

また、経営改善計画は貸付条件の変更時まで策定する必要があったが、金融検査マニュアル等の改定時に、1年以内に経営改善計画を策定できる見込みがあれば不良債権に該当しない措置を講じた。中小企業は大企業と比べてリストラの余地が小さく、経営改善に時間がかかるほか、マンパワーも限られているといった中小企業の特性を踏まえて講じた恒久措置である。

- ③ 経営改善計画をつくってから一定の期間が経った企業の中には、計画どおりに進んでいるケースやいいケースが出てくる。この点については、金融検査マニュアル別冊〔中小企業融資編〕で、経営改善計画等の進捗状況等について、単に数字的な部分だけをみて機械的・画一的に判断せず、計画を下回った場合にはその要因を分析し、今後の経営改善の見通しなどをふまえて柔軟に判断すべきという考え方を示し、その要因が一時的かつ外部的な影響によるものや、今後の経営改善の見通しに特段の問題がない等の事情があれば債務者区分を引き下げず、現状維持と判断して差し支えない。

としている。別冊についても、円滑化法の期限到来後も引き続き適用していくものであることから、この目線も何ら変わるものではないということである。

こうした考え方を具体化し、13年3月末の円滑化法の期限到来にあたって、もう一段の対策を講ずるため、13年1月に閣議決定された「日本経済再生に向けた緊急経済対策」における中小企業・小規模事業者等への支援策の中で、中小企業金融円滑化法の期限到来後における検査・監督の方針の明確化、「中小企業等金融円滑化相談窓口」（仮称）の設置、金融機関による中小企業の経営支援に関する取組状況等の定期的な公表等が示された。

この方針に対しての具体的な対策として、

①中小企業金融等のモニタリングに係る副大臣等会議を設置し、関係省庁が連携して継続的にこれらの事業者等の動向を把握していく体制を整備し、恒常的な実態把握と必要な措置についての連携を図る。

②金融機関による円滑な資金供給を引き続き促進することとして、金融機関が円滑な資金供給や貸付条件の変更等に努めるべきことを金融検査マニュアルおよび監督指針に明記し、これらに基づき検査・監督を通じて徹底する。

また、地域経済活性化支援機構法64条に「機構および金融機関等は、事業者の事業の再生または地域経済の活性化に資する事業活動を支援するにあたっては、地域における総合的な経済力の向上を通じた地域経済の活性化および地域における金融の円滑化に資するよう、相互の連携に努めなければならない」と規定を設け、金融仲介機能を提供している金融機関は、金融の円滑化に資するよう努めなければならない責務を有することとした。

- ③中小企業・小規模事業者に対する経営支援を強化することで、金融検査マニュアル・監督指

針に、中小企業・小規模事業者の経営改善を最大限支援していくべき旨を明記した上、内閣府令等を改正し、金融機関が中小企業・小規模事業者の経営支援に係る取組状況等を公表するよう求めることとした。

そのほか、企業再生支援機構を地域経済活性化支援機構へ改組・機能拡充して地域の再生現場の強化や地域活性化に資する支援（専門家の派遣、事業再生・地域活性化ファンドへの出資等の機能の追加）を実施したり、中小企業再生支援協議会の機能強化（専門人員の抜本的増員等）、認定支援機関による経営改善計画の策定支援、中小企業支援ネットワークによる経営改善支援、経営支援とあわせた公的金融・信用保証による資金繰り支援等の施策を実施するなど、官民で中小企業・小規模事業者の経営改善・事業再生支援に取り組むこととしている。

また、金融機関による円滑な資金供給の促進策や中小企業・小規模事業者に対する経営支援の強化策については、中小企業等に対する支援策をまとめたわかりやすいパンフレットの作成・配布や、副大臣以下の金融庁幹部職員および財務局幹部職員を派遣して、全都道府県で中小企業向け・金融機関向けの説明会を開催し、全国各地の借り手に対して広く説明・周知を図っている。

(2) 今後の見通し

時限立法である中小企業金融円滑化法の期限が到来してから半年が経過した。年初来為替相場が円安傾向で推移していることや、アベノミクスに対する期待感などから、わが国の景況感は総じて上向きつつある。東京商工リサーチによれば、13年10月の企業倒産件数は前年同月比7.3%減の959件で、10月としてはバブルが崩壊した1991年以降の最小となった。しかし、こうした中、金融円滑化法の利用企業の倒産件数は、12年の6月頃から増加傾向に転じている。円滑化法に基づいて中小企業・小規模事業者に対する経営支援を強化したものについては、不良資産に分類されないとの説明を金融庁から繰り返し受けていた銀行は、この時点で貸出金の回収に向かうケースは少なかったと見られることから、これらの倒産は、銀行の貸し渋り、貸し剥がしなどに起因するものではなく、むしろ、金融円滑化法によって何とか持ちこたえていたものの、ついに息切れしてしまった企業も多いものと思われる。

中小企業の構造改革は、一朝一夕に実現できるものではなく、時限立法の限られた時間で成果を求められるものではない。わが国の景気が本格的な回復軌道に入らない限り、こうした息切れによる倒産の増加傾向が続くのではないかと考えられる。

おわりに

中小企業金融円滑化法の目的は、業績が低迷していて先行きの展望が開けない中小企業に対して、借入金の返済猶予などの措置を講じることで、事業再生・業種転換のための時間的余裕を与え、その実現の可能性を高めようとするものである。中小企業の事業再生・業種転換等の支援をより実効性のあるものにするものとして、①金融機関によるコンサルティング機能のいっそうの発揮、②企業再生支援機構および中小企業再生支援協議会の機能および連携の強化金融機関のコ

ンサルティング機能の活用に期待するところが大きい。

しかし、試算によれば、借入条件変更企業数は、65万社に上っており、このすべての企業に対して金融機関等が対応することは、件数、提案内容ともに不十分なことは明らかである。また、企業の状況に即した提案がなされたとしても、その取組みが100%成功するわけではない。したがって、中小企業金融円滑化法を活用して事業再生・業種転換に成功できる企業数はごく限られたものととどまろう。

再生・転換できなかった企業が、先行きの展望が開けないまま、従来の分野にとどまることになれば、その企業に対する金融機関の貸出債権は、当面、金融庁の検査では不良債権から除外されることになっても、金融機関の資産内容を毀損していることには変わりがない。金融機関としても、ある段階では、それらの企業の支援に見切りをつけざるを得なくなろう。

政策当局は、中小企業金融円滑化法は、現下の経済環境を切り抜けるための一時しのぎの政策であったということを認識して、長期的な事業再生プランの策定に取り組む一方で、短期的には、さらなる景気の浮揚策を実施し、中小企業の体力を回復させて、債務の圧縮を図っていくことが必要である。

注

1) 企業再生支援機構

地域経済を支えるさまざまな企業の事業再生・活性化のための支援組織という位置づけで、当機構自身で融資や出資などの資金の支援が行われること、当機構自身で債権買い取りが行われることが大きな特徴である。中小企業再生支援協議会が支援する企業より、規模の大きい企業が対象となる。また、平成28年3月31日までに業務を完了するよう努める時限的な組織である。

2) DES・DDS

いずれも過剰債務を解消するための手段で、DES（デット・エクイティ・スワップ）は借入金の一部を株式に切り換える手法、DDS（デット・デット・スワップ）は資本性借入金とも言い、金融機関が、既存の融資を劣後ローンに切り替えた融資のことを言う。

これらは、借入金が目減りした分について元金の返済も支払利息の返済もなくなり、収益とキャッシュフローが改善する。また、負債が減少して純資産が増加することで、自己資本比率が向上し財務体質の安全性が強化される。

金融機関にとっても、その企業の債務者区分が良くなれば、貸倒引当金を少なくすることができる。

3) 出口戦略

出口戦略とは、①金融機関の健全性を確保するとともに、金融機関・中小企業両者のモラルハザードを防止すること、②金融機関によるコンサルティング機能のいっそうの発揮を通じ、中小企業の経営改善・事業再生を図り、貸付条件変更先が自律的に経営を維持できるようにすることを言う。

また、「出口戦略」の実施期間は、ソフトランディングの観点からも比較的長い時間軸でとらえるべきであり、金融円滑化法の終了期限までとはしないとされている。

4) 中小企業支援ネットワーク

各地域における中小企業の経営改善・事業再生・業種転換等の支援を実効あるものとするため、中小

企業再生支援協議会と企業再生支援機構を核として、金融機関、事業再生の実務家、法務・会計・税務等の専門家、中小企業関係団体、国、地方公共団体等からなる中小企業の支援をするネットワークのこと。

5) 事業再生ファンド

別名、中小企業再生ファンド。中小企業の再生支援を目的として設立されるファンドが中小企業基盤整備機構、金融機関、地方公共団体、事業会社などより出資を受け、それを元手に事業再生に取り組む中小企業の資金調達の円滑化および再生支援を行う。

投資対象は、過剰債務等により経営状況が悪化しているものの、本業には相応の収益力があり、財務リストラや事業再構築により再生が可能な中小企業。

支援方法は、中小企業再生支援協議会との連携による再生計画策定支援、株式や新株予約権付社債の取得等による資金提供、金融機関の保有する貸出債権の買い取り、ファンド運営会社等による経営面のハンズオン（実際に経営に参画すること）支援等。

政策パッケージで言う中小企業再生ファンドは、中小企業基盤整備機構出資のもの。

事業再生ファンドの実態は債権買い取りが中心で、出資の例は少ない。

6) 日本再生戦略

野田内閣による経済成長戦略。日本再生に向け、速やかな実施が特に求められるグリーン（エネルギー・環境）、ライフ（健康）、農林漁業（6次産業化）の3分野と、中小企業を加えた4つの施策横断的なプロジェクト（日本再生プロジェクト）を優先して、課題への対応を円滑に行っていくこととしており、この中で、さらなる成長力強化のための取組みとして、金融円滑化法の期限到来も踏まえた中小企業等への支援をあげ、具体的には

- ・企業再生支援機構・中小企業再生支援協議会・金融機関の連携、機能強化による経営支援の実施
 - ・検査方針の明確化（金融検査が過度に厳格なものとならないよう配慮）
 - ・民間資金・ノウハウを活用した中小企業への新たな支援体制の検討、所要の措置実施
 - ・中小企業支援状況に係る情報開示を促すための施策の検討・実施
- などをあげている。

参考文献

- 多胡秀人、長濱裕士（2010）「金融機関とリレーショナルシップバンキング」金融財政事情研究会
- 浅井弘章他（2012）「Q&A そこが知りたい金融円滑化の出口戦略」金融財政事情研究会
- 川北英貴（2012）「中小企業金融円滑化法終了後の世界」すばる舎リンクエージ
- 高橋隆明（2013）「リスクに頼らない事業再生のすすめ」ファーストプレス
- 寺田達史（2012）「金融検査のスタンスは円滑化法後も変わらない」週刊金融財政事情11月26日号
- 池田宜睦、反町泰貴（2013）「金融の円滑化に関する検査・監督の目線やスタンスは変わらない」週刊金融財政事情6月17日号
- 森拡光（2010）「「リスク管理中心」の組み立てから「金融円滑化」と「健全性の維持・向上」の二本柱へ」週刊金融財政事情1月18日号
- 高木悠子（2010）「中小企業融資・経営改善への取組を強化する四つの柱」週刊金融財政事情1月18日号